

Andrzej Dziadzio

**KONSTYTUCJA KSIĘSTWA WARSZAWSKIEGO 1807.
POLSKA ODMIANA BONAPARTYZMU**

Wprowadzenie

Wielkie ożywienie polityczne w czasach Sejmu Czteroletniego (1788-1792), powstanie Kościuszkowskie (1794) i wstrząs, jakim była utrata państwowości (1795) stały się bez wątpienia źródłem odrodzenia moralnego narodu polskiego. Rosło w świadomości Polaków przekonanie o niezbywalnym prawie do posiadania własnego niezależnego państwa. Poczucie to pogłębiała polityka państw zaborczych, w szczególności Prus. Wskutek rozbioru Polski w państwie pruskim mieszkało niewiele mniej Polaków niż Niemców. Dlatego też rząd pruski rozpoczął od razu likwidację prawnej odrębności ziem polskich. Prawo polskie zastąpione zostało Landrechtem z 1794 roku. Do urzędów, sądownictwa i szkolnictwa wprowadzono język niemiecki. Ziemie polskie objęte zostały pruskim systemem administracyjnym, który uderzał w tradycję szlacheckiego samorządu. Twarda polityka fiskalna rządu pruskiego rodziła dodatkowo postawę niechęci wobec obcego systemu władzy. Tym właśnie należy tłumaczyć powszechną akceptację dla konstytucyjnego ustroju Księstwa Warszawskiego, mimo że został on narzucony przez obcą władzę wraz z systemem prawnym obcym polskiej mentalności. Uczestnictwo w instytucjach przedstawicielskich, aczkolwiek mocno okrojonych, dawało rzeczywiste poczucie odradzającej się państwowości, niezależnie od rozczarowań do polityki Napoleona w sprawie polskiej¹.

¹ B. Grochulska, *Małe państwo wielkich nadziei*, [w:] *Dzieje narodu i państwa polskiego III-43*, Warszawa 1987.

1. Powstanie Księstwa Warszawskiego

Szansę na odzyskanie niepodległości mogła stworzyć Polakom tylko zmiana układu sił w Europie, niwecząca powstałą kosztem państwa polskiego równowagę między Rosją, Prusami i Austrią. Jedynym państwem, które wówczas było w stanie naruszyć europejską stabilizację, była rewolucyjna, a następnie napoleońska Francja. Tam też powstały silne ośrodki polskiej emigracji porozbiorowej. Celem ich działań stało się utworzenie polskich formacji wojskowych, które walczyłyby u boku armii francuskiej. Wysiłki te zakończyły się powodzeniem. W 1797 roku powstały pod dowództwem generała Jana Henryka Dąbrowskiego we Włoszech Legiony Polskie przy armii francuskiej, dowodzonej przez Napoleona Bonaparte. Militarny wysiłek Polaków nie spełnił ich nadziei na odzyskanie niepodległości. Napoleon w 1801 roku zawarł pokój z Austrią. Legiony Dąbrowskiego przestały być atutem politycznym przeciwko niej i uległy *de facto* rozwiązaniu. Napoleon potraktował sprawę polską instrumentalnie, co wzbudziło potem nieufność wobec jego działań. Wyrazem tego była m.in. postawa Kościuszki, który w 1806 roku odmówił włączenia się w plany Napoleona odbudowy państwowości polskiej po pokonaniu Prus na polach Jeny i Auerstädt.

Napoleon przez mgliste obietnice chciał pozyskać Polaków, których przejście na stronę Francji mogło zmusić króla pruskiego, liczącego jeszcze na pomoc Rosji, do ostatecznej kapitulacji. W tym celu wezwał Napoleon generała Henryka Dąbrowskiego i Józefa Wybickiego, którzy 3 września 1806 roku wydali z Berlina odezwę do Polaków. Wzywali w niej do powstania przeciwko władzom pruskim. Nawoływali do organizowania wojska, które walcząc wspólnie z armią francuską, udowodniłoby Napoleonowi, że „Polacy godni są być narodem”. Odezwa wywołała powszechny prawie udział społeczeństwa polskiego w akcji usuwania urzędników pruskich i tworzenia własnego aparatu administracyjnego. W krótkim czasie na przełomie 1806 i 1807 roku na ziemiach zaboru pruskiego zdołano zorganizować polskie tymczasowe władze administracyjne, sądowe i wojskowe².

Wobec przedłużającej się wojny, gdyż po stronie Prus wystąpiła Rosja, postawa Polaków nie pozwoliła Napoleonowi dłużej zwlekać z wypełnieniem złożonych obietnic. Dekretem cesarskim z 4 stycznia 1807 roku została powołana tzw. Komisja Rządząca jako tymczasowy rząd dla „Polski zdobytej na królu pruskim”. Uzyskała ona szeroki zakres władzy ustawodawczej i administracyjno-rządowej. Upoważnienie do swej działalności Komisja czerpała z ogólnego pełnomocnictwa Napoleona. Na czele resortów sprawiedliwości, spraw wewnętrznych, skarbu, wojny i policji stali dyrektorzy powoływani przez Komisję. Całkowicie polski skład Komisji pod przewodnictwem marszałka Sejmu Czteroletniego Stanisława Małachowskiego oraz jej kolegialny charakter miały symbolizować ciągłość tradycji narodowej. Komisja stanowiła załazek polskiego aparatu państwowego.

Niemniej jednak scentralizowany i jednolity ustrój organów administracyjnych miał służyć władzom francuskim do rekrutacji oddziałów polskich i zaopatrzenia armii. Uległość Komisji wobec władz francuskich była szczególnie widoczna w podjęciu przez nią decyzji o wprowadzeniu cenzury pism publicznych. Na ogół jednak

² M. Kallas, *Ustawa Konstytucyjna Księstwa Warszawskiego z 1807*, [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, t. 1, Warszawa 1990, s. 107.

w działalności Komisji przeważał pragmatyzm pozwalający łączyć dbałość o interesy narodowe z ograniczeniami wynikającymi z okupacji ziem polskich.

Dalszy los ziem polskich zależał od przebiegu działań wojennych. Zwycięstwo Francji nad Rosją w bitwie pod Frydlandem postawiło na porządku dziennym sprawę polską. Ale w zawartym na początku lipca 1807 roku traktacie z Rosją Napoleon poszedł w kwestii organizacji ziem polskich na polityczny kompromis z carem Aleksandrem I. W wyniku układu w Tylży powołano do życia małe państewko o nazwie „Księstwo Warszawskie”, obejmujące ziemie polskie II i III zaboru pruskiego. Władza dziedziczna w Księstwie należała do króla saskiego Fryderyka Augusta. Politycznie i gospodarczo Księstwo było uzależnione od Francji. Posiadało ograniczoną suwerenność. Polityka zagraniczna formalnie była wykonywana przez króla wspólnie dla Księstwa i Saksonii, ale *de facto* kierował nią Napoleon. Pominięcie w nazwie przymiotnika „polski” było wymowne: nie miało ono budzić skojarzeń z dawną Rzeczpospolitą. Księstwo Warszawskie było tworem sztucznym, o granicach niedogodnych, bez dostępu do morza, wciśniętym między trzy państwa zaborcze, przeto niejako tymczasowym³.

Pozytywną dla Polaków stroną postanowień traktatu w Tylży była zapowiedź nadania nowemu państwu konstytucyjnej formy rządów. W tym celu udała się w połowie lipca do Drezna Komisja Rządząca, której Napoleon przedstawił ogólne zasady konstytucji dla Księstwa Warszawskiego. Podyktowane przez Napoleona założenia ustrojowe zostały opracowane w kancelarii cesarskiej, przy pewnym udziale strony polskiej⁴. Oryginalny tekst sporządzonej konstytucji Napoleon podpisał 22 lipca 1807 roku.

2. Ustrój Księstwa Warszawskiego

Oktrojowana przez Napoleona konstytucja Księstwa Warszawskiego nie przewidywała prawnej formy jej zmiany. Milczenie w tym względzie Ustawy Konstytucyjnej, jak brzmiała oficjalna nazwa konstytucji, było potwierdzeniem faktycznego protektoratu Napoleona nad Księstwem. Bez jego woli i wiedzy Polacy nie mogli rozwijać instytucji ustrojowych odpowiadających ich potrzebom i własnej tradycji. Suwerenność polityczna narodu polskiego doznawała w ten sposób znacznego ograniczenia. Jedynie art. 86 konstytucji zezwalał na „dopełnienie” konstytucji (*sera complété*) za pomocą tzw. urządzeń (*les réglemens*) wydawanych przez króla po uprzednim ich przedyskutowaniu w Radzie Stanu. Chodziło zatem o akty wykonawcze do konstytucji. Tą drogą mogło dojść do wprowadzenia zmian mających charakter zasadniczy, czyli równorzędny z konstytucją. Wtedy jednak zwracano się o zgodę do samego Napoleona⁵. Nieśmiałe próby Rady Stanu odejścia od ducha i litery konstytucji były utracane przez króla saskiego, który pozostawał w pełni lojalny wobec Napoleona. Jej samodzielność krępował także rezydent francuski⁶.

³ W. Sobociński, *Historia ustroju i prawa Księstwa Warszawskiego*, Łódź 1964, s. 18.

⁴ M. Kallas, *op. cit.*, s. 111.

⁵ W. Sobociński, *op. cit.*, s. 30.

⁶ M. Handelsman, *Rezydenci napoleońscy w Warszawie 1807-1813*, Kraków 1915, s. 21.

Konstytucja w swej treści nawiązywała w wielu miejscach do norm obowiązujących wówczas we Francji. Istniało także podobieństwo do konstytucji innych państw zależnych od Francji. Dało to podstawę do traktowania konstytucji Księstwa Warszawskiego jako części składowej francuskiego prawa konstytucyjnego⁷. Zwłaszcza przy wydawaniu norm wykonawczych do konstytucji dość obficie korzystano z rozwiązań prawa francuskiego, by w pełni pozostać w zgodzie z intencją prawodawcy, czyli Napoleona. Dotyczyło to w szczególności organizacji władzy administracyjnej i sądowej. Natomiast pełna recepcja prawa francuskiego nastąpiła w dziedzinie prawa sądowego. Tak było przede wszystkim z kodeksem Napoleona, który według art. 69 konstytucji miał stać się prawem cywilnym Księstwa. Przyjęto także francuski kodeks handlowy i kodeks procedury cywilnej.

A. Systematyka i ogólne założenia konstytucji

Konstytucja Księstwa Warszawskiego mieściła się w pełni w napoleońskiej koncepcji władzy. W niewielkim stopniu uwzględniała tradycję ustrojową dawnej Rzeczypospolitej. Nie było w niej żadnego nawiązania do Konstytucji 3 maja. Jedynym wyrazem łączności nowej konstytucji z systemem dawnej Polski było utrzymanie ustanowionych w niej orderów (art. 85). Związek między obiema konstytucjami istniał wszakże na płaszczyźnie personalnej. Napoleon oparł swe rządy na współpracy z dawnymi aktywnymi działaczami Sejmu Czteroletniego. Wprawdzie nie wszyscy zostali włączeni do służby publicznej w Księstwie, ale taktyka Napoleona miała duże znaczenie psychologiczne: legitymizowała narzucane rozwiązania prawne i ustrojowe. Oparcie się na przedstawicielach polskiej arystokracji i ziemiaństwa zmusiło Napoleona do częściowego spełnienia oczekiwań ustrojowych tej grupy społecznej.

Wyrazem tego stało się utrzymanie polskich instytucji parlamentarnych: sejmu i sejmików. Odstępstwem od francuskiego modelu ustrojowego było zachowanie systemu przedstawicielskiego. W przeciwieństwie do konstytucji francuskiej z 1799 roku opierał się on na bezpośrednich wyborach posłów i deputowanych do izby poselskiej. Ukłonem w stronę szlachty było zapewnienie jej przewagi w sejmie. Niemniej jednak miejsce sejmu w konstytucyjnym układzie władzy odbiegało całkowicie od polskiego modelu ustrojowego. Pozycja sejmu została wkomponowana w napoleoński system sprawowania władzy w oparciu o silne struktury rządowo-administracyjne z niewielkim udziałem społecznej reprezentacji. Tak jak we Francji pozorny system rządów przedstawicielskich był niejako zasłoną dla osobistych rządów Napoleona, tak konstytucja Księstwa Warszawskiego, mimo występowania sejmu, zapewniała pełnię władzy monarszej w duchu teorii absolutyzmu. Żaden bowiem przepis konstytucji nie nakładał na króla obowiązku jej przestrzegania. Można zatem zaryzykować stwierdzenie, że system rządzenia zwany bonapartyzmem znalazł pełniejsze wcielenie w konstytucji Księstwa Warszawskiego niż w samej Francji. To może po części tłumaczyć wpływ rozwiązań konstytucji Księstwa na konstytucję Królestwa Westfalii, a następnie recepcję tej ostatniej w państwach Związku Reńskiego⁸.

⁷ W. Sobociński, *op. cit.*, s. 38.

⁸ J. Wąsicki, *Konstytucje państw Związku Reńskiego na tle ustroju Księstwa Warszawskiego*, [w:] *Konstytucje Polski...*, s. 173.

Konstytucja Księstwa Warszawskiego, co znamienne, praktycznie pominęła gwarancje praw wolnościowych, poza wyraźną deklaracją „że wszelka cześć religijna jest wolna i publiczna” (art. 2). Ta lapidarność praw obywatelskich uderza nawet w porównaniu z innymi konstytucjami napoleońskimi. Nie było zatem w konstytucji Księstwa żadnych środków zabezpieczenia jednostek przed rewizją i aresztowaniem. Pominęte zostały gwarancje wolności słowa i druku, wolności zgromadzeń. Godziło to w wartość polskiej kultury politycznej, której zwieńczeniem była Konstytucja 3 maja leżąca jednak całkowicie w założeniach systemu napoleońskiego.

Konstytucja Księstwa Warszawskiego składa się z 89 artykułów ujętych w 12 tytułach. Zredagowana jest zwięźle, w porównaniu z Konstytucją 3 maja, nie zawiera ani preambuły, ani sformułowań o charakterze ideologicznym. Pierwszy tytuł (bez nazwy) obejmuje przepisy z zakresu spraw wyznaniowych i stosunków społecznych, zresztą nieliczne (cztery artykuły). Następnie zamieszczono postanowienia o organizacji centralnej władzy rządowej (tytuł II. O rządzie; tytuł III. O ministrach i o Radzie Stanu). W dalszej kolejności zawarto przepisy o organizacji sejmu głównego, senatu, izby poselskiej, sejmików i zgromadzeń gminnych (tytuły od IV do VII). Sam układ konstytucji w sposób wyraźny wysuwał na czoło władzę rządową w hierarchii organów państwa. W końcowej części konstytucji znajdują się przepisy o podziale kraju i administracji (tytuł VIII), o organizacji sądownictwa (tytuł IX), o sile zbrojnej (tytuł X). Dwa ostatnie tytuły zawierają przepisy ogólne i przechodnie. Tam też znajduje się postanowienie zapewniające całkowicie polski charakter Księstwa Warszawskiego (art. 84).

B. System społeczny

Art. 1 konstytucji uczynił z religii katolickiej „religię stanu”, co było po części wrazem podległości Kościoła państwu, którą ilustruje wprost art. 3, wprowadzający arbitralny podział administracyjny prowincji kościelnych odpowiadający podziałowi państwa na sześć departamentów. Polityka podporządkowania Kościoła interesom państwa uwidoczniła się w szczególności we włączeniu proboszczów do służby publicznej. Wobec bowiem szczupłości kadr urzędniczych, powierzono im funkcję urzędników stanu cywilnego, przed którymi – w świetle Kodeksu Napoleona – zawierano śluby cywilne. Taki stan rzeczy utrudnił realizację przepisów kodeksowych. Nie oznacza to wszakże, że cały kler był przeciwny nowemu prawu. Episkopat nie krytykował samego ustawodawstwa, ale występował przeciw nadużyciom prawa przez władze świeckie. W istocie takie nadużycia się zdarzały, gdyż państwo zmierzało wręcz do uczynienia z plebanów „wójtów i wachmistrzów”⁹.

Najbardziej spektakularnym artykułem konstytucji, o dużym znaczeniu społecznym, był art. 4, stwierdzający: „Znosi się niewolę. Wszyscy obywatele są równi przed obliczem prawa”. Postanowienie to oznaczało przede wszystkim zniesienie poddaństwa osobistego chłopów i związanych z tym ograniczeń prawnych. Jednym słowem, uzyskali oni wolność osobistą w znaczeniu nieskrępowanego prawa

⁹ B. Grochulska, *op. cit.*, s. 31.

dysponowania własną osobą¹⁰. Konstytucja pominęła wszakże drugi ważny aspekt sytuacji chłopów, a mianowicie kwestię prawnego charakteru użytkowanej przez niego ziemi. Uczynił to dopiero dekret królewski z 21 grudnia 1807 roku, który przyznawał chłopom jedynie prawo swobodnego przemieszczania się z miejsca na miejsce w granicach Księstwa, ale ziemię uprawianą przez niego uznał za własność dziedziczna. Włościanin pragnący opuścić wieś musiał oddać własność gruntową dziedzica, składającą się z „załogi i zasiewów”.

Odtąd podstawą wzajemnych powiązań między panem a chłopem miały być umowy zawierane pod nadzorem specjalnych notariuszy państwowych, którzy badali dobrowolność tych umów pod kątem tego, „czy nie zachodzi jakowa bojaźń, przymus lub podstęp”. Z jednej strony sytuacja prawna chłopstwa stała się korzystniejsza. Przysługiwało im prawo przesiedlania się, a także mogli zawierać z panami czasowe umowy. Z drugiej jednak strony umowy te – mające cechy tak dzierżawy, jak i najmu – ziemiaństwo mogło za wypowiedzeniem rozwiązać. Chłop nie miał wówczas prawnych instrumentów uchronienia się przed rugowaniem z ziemi. W tym znaczeniu jego położenie prawne uległo pogorszeniu, gdyż dotychczasowy system prawny w zasadzie gwarantował mu dziedziczne, na zasadzie emfiteuzy, prawo do ziemi.

Faktycznym i prawnym ograniczeniom uległa także deklaracja o równości wszystkich obywateli w obliczu prawa. Polityczne uprzywilejowanie szlachty miało swe konsekwencje społeczne. Chociaż mocno podkreślano zasadę równego dostępu do urzędów, to jednak na wyższych stanowiskach rzadko znalazły się osoby nieszlacheckiego pochodzenia¹¹. Wzrost znaczenia politycznego mieszczaństwa i jego udział w funkcjonowaniu aparatu państwowego odbił się niekorzystnie na sytuacji ludności żydowskiej. Żydzi napływający do miast, stanowiąc 28% miejskiej ludności Księstwa, zaczęli być postrzegani jako konkurenci ekonomiczni polskiego mieszczaństwa. Z tych przesłanek, ogólnie rzecz ujmując, wynikał dekret o tymczasowym zawieszeniu na 10 lat praw politycznych ludności żydowskiej z dnia 17 października 1808 roku. Odsuwanie Żydów od spraw publicznych prowadziła administracja na własną rękę, zanim jeszcze ukazał się wspomniany dekret, powołując się na „niedostatek wyraźnych instrukcji”. Żydzi mogli mieszkać w większych miastach takich jak Kraków czy Warszawa, tylko w wyznaczonych rejonach. Zakazano także Żydom nabywania nieruchomości¹². Ograniczenia te rozciągano także na prawo piastowania urzędów i stanowisk w administracji. Argumentem do odmawiania Żydom praw obywatelskich, jaki pojawiał się w dokumentach prawnych, było korzystanie przez nich z możliwości zwolnienia się za opłatą ze służby wojskowej.

¹⁰ A. Ajnenkiel, *Polskie konstytucje*, Warszawa 1983, s. 94.

¹¹ *Ustawodawstwo Księstwa Warszawskiego. Akty normatywne władzy najwyższej*, oprac. W. Bartel, J. Kossim, W. Rostocki, t. 3: 1811-1812, Warszawa 1967, s. 141.

¹² *Ibidem*, t. 1: 1807-1808, s. 148, 159.

C. System władzy

a) Monarcha i rząd krajowy

Stwierdzenie konstytucji, że „rząd jest w osobie króla”, oznaczało przyznanie monarche rozległych kompetencji w zakresie wszystkich spraw państwowych, z wyjątkiem zastrzeżonych dla ustawodawstwa sejmowego i wymiaru sprawiedliwości. Ze względu na ograniczone kompetencje sejmu królowi przysługiwał nie tylko całokształt uprawnień władzy wykonawczo-rządowej, ale miał on także znaczący udział w tworzeniu prawa. Przysługiwała mu również wyłączna inicjatywa ustawodawcza w zakresie spraw przekazanych do ustawodawstwa sejmowego. Poza sejmem i sądami pozostałe władze miały charakter organów królewskich. Król dokonywał nominacji ministrów, sędziów, senatorów. Niższych urzędników powoływano z mocy delegacji królewskiej. Konstytucja przewidywała możliwość powołania wicekróla. Nieprzewidziane w innych konstytucjach napoleońskich – poza Królestwem Włoskim – stanowisko wicekróla wiązało się z faktem unii personalnej Saksonii i Księstwa. Nie powołując wicekróla, panujący mianował wtedy prezesa Rady Ministrów (art. 8). Ostatecznie król saski nie zdecydował się na powołanie wicekróla. Spowodowało to w rezultacie rozszerzenie uprawnień władz krajowych¹³.

Naczelne władze krajowe stanowiły dwie instytucje: Rada Ministrów i Rada Stanu. Rada Ministrów jako organ obejmujący wszystkich ministrów z osobnym prezesem na czele – wobec braku wicekróla – miała przedstawiać królowi sprawy, które należały do kompetencji więcej niż jednego z nich (art. 8 i 11). Był to organ nieznany innym konstytucjom napoleońskim. Według konstytucji, ministrowie wchodziłi jednocześnie w skład Rady Stanu, co prowadziło do mieszania się funkcji obu organów.

Instytucja Rady Stanu, przejęta z ustawodawstwa francuskiego, była stałym organem pomocniczym króla. Do kompetencji Rady Stanu, według konstytucji i dekretu z 21 grudnia 1807 roku, należało przygotowywanie na wniosek ministrów projektów ustaw sejmowych i dekretów królewskich. W zakresie sądownictwa pełniła funkcję sądu kasacyjnego, sprawowała sądownictwo administracyjne oraz rozstrzygała spory kompetencyjne między administracją a sądami. Znaczenie Rady Stanu wzrosło po wydaniu dekretu z 20 kwietnia 1808 roku o organizacji ministerstw, na mocy którego doszło do podporządkowania ministrów Radzie. Rada Stanu bowiem mogła postawić ministra za działania sprzeczne z prawem lub „krajowi szkodliwe” w stan oskarżenia przed królem, który wyznaczał specjalny sąd dla osądzenia ministra¹⁴. Przewidziano więc dość specyficzną formę odpowiedzialności konstytucyjnej: minister odpowiadał wyłącznie przed królem, a nie sejmem, i oskarżany był z inicjatywy organu, do którego sam należał! Minister mógł być także pociągnięty do odpowiedzialności karno-sądowej przez samego króla.

W początkowym okresie działalności Rada Stanu pełniła ważną funkcję polityczną, przez krótki okres wojny 1809 roku stała się nawet czasowym rządem krajowym, będąc instytucją nadrzędną wobec ministrów. Z biegiem czasu przewały jej funkcje sądownicze, a wzrosła rola Rady Ministrów jako faktycznego

¹³ M. Kallas, *op. cit.*, s. 121.

¹⁴ *Ustawodawstwo...*, t. 1: 1807-1808, s. 88.

rządu krajowego. Od 1810 roku Rada Ministrów podczas nieobecności króla mogła w sprawach niecierpiących zwłoki podejmować samodzielnie wszelkie środki zaradcze. W obliczu konfliktu z Rosją Rada Ministrów w 1812 roku uzyskała ogół kompetencji, jakie przysługiwały królowi z mocy konstytucji¹⁵. W zakresie władzy rządowej konstytucja przyznała królowi silne uprawnienia, pozwalające sprawować mu rządy osobiste. Wiele rozwiązań konstytucji tchnie monarszym absolutyzmem. Stała jednakże nieobecność króla w Księstwie Warszawskim pozwoliła instytucjom rządu krajowego zachować pewną niezależność w działaniu.

b) Sejm

Sejm Księstwa składał się z izby poselskiej i senatu. W skład senatu wchodził mianowani przez króla dożywotnio wojewodowie, kasztelanowie i biskupi w liczbie najpierw 18 członków, a następnie 30, po przyłączeniu Galicji Zachodniej w 1809 roku. Stanowiska wojewodów i kasztelanów nie łączyły się w Księstwie z żadnymi innymi funkcjami. Do izby poselskiej wchodziło 60 posłów szlacheckich, wybieranych na sejmikach, a po 1809 roku – 100, oraz 40 (66) deputowanych, wybieranych na zgromadzeniach gminnych. W skład izby wchodził też członkowie Rady Stanu. Udział w sejmikach zapewniono tylko szlachcie osiadłej.

Przy wyborach deputowanych obowiązywał cenzus majątkowy, wykształcenia, brano także pod uwagę stopień i zasługi wojskowe. Prawa wyborcze posiadali także chłopci, jeżeli byli czynszownikami i mieli własne zabudowania¹⁶. Oblicza się, że prawo wyborcze w Księstwie przysługiwało około 40 tys. chłopów. Skład sejmu miał jednak charakter szlachecki, gdyż na zgromadzeniach gminnych deputowanym mógł zostać wybrany także szlachcic. Posłem z sejmiku nie mogła być natomiast osoba nieszlacheckiego pochodzenia. Sejm miał bardzo wąskie kompetencje, które obejmowały tylko trzy sprawy: podatki, prawo cywilne i karne, sprawy monetarne. Całe pozostałe ustawodawstwo należało do króla, włącznie ze stanowieniem budżetu. Poprawki do projektów mogły wnieść tylko komisje sejmowe. Dyskusji w sejmie praktycznie nie było, gdyż głos mogli zabierać tylko członkowie komisji i Rady Stanu, ci ostatni zaś mogli wypowiadać się tylko za projektem.

Po przyjęciu projektu przez izbę poselską trafiał on do senatu, który udzielał sankcji. Zarówno izba poselska, jak i senat miały jeden dzień na podjęcie decyzji. Senat mógł odmówić sankcji ze względów formalnych lub gdy uznał, że projekt jest sprzeczny z konstytucją lub bezpieczeństwem kraju. Mimo sprzeciwu senatu król mógł ogłosić jako ustawę projekt przyjęty przez izbę niższą lub skierować go ponownie do izby poselskiej w celu poprawienia ustawy. Gdyby izba poselska tego nie uczyniła, król mógł ją rozwiązać. Także gdyby senat odmówił sankcji, król mógł powołać nowych senatorów, zapewniając sobie większość w izbie wyższej.

Cały zatem proces legislacyjny ograniczał do minimum udział obu izb w tworzeniu prawa. Władza rządowa została wyposażona w konstytucyjne instrumenty skutecznego wyeliminowania wszelkiego rodzaju przejawów opozycji. Nadto sejmowi nie przysługiwały żadne funkcje kontrolne wobec ministrów i innych organów

¹⁵ M. Kallas, *op. cit.*, s. 128.

¹⁶ J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 1994, s. 351.

rządowych. W relacjach zatem między rządem a sejmem uwypukla się dobitnie autorytarny system władzy, jaki przebija się z większości rozwiązań ustrojowych konstytucji Księstwa Warszawskiego.

c) Administracja i samorząd terytorialny

Na wzór francuski kraj podzielono na departamenty. Na czele departamentu stał prefekt, któremu podlegały administracja oraz policja porządkowa i polityczna. Powiatami kierowali podprefekci. Urzędników tych powoływał król samodzielnie. Podlegali oni osobiście ministrowi spraw wewnętrznych, ale obowiązani byli wykonywać polecenia wszystkich ministrów. Tak jak ministrowie kierowali resortem jednoosobowo, tak prefekci i podprefekci działali w sposób monokratyczny. Powyższa organizacja struktury administracyjnej zrywała z tradycją staropolskich organów kolegialnych, poddanych kontroli parlamentu. Na szczeblu departamentu i powiatu, a także w miastach, istniały organy typu samorządowego w postaci rad. Rady departamentalne i powiatowe złożone były z radców, mianowanych przez króla spośród kandydatów przedstawionych w podwójnej liczbie przez sejmiki. W radach zasiadali wyłącznie przedstawiciele szlachty, co odzwierciedlało jej faktyczną pozycję w Księstwie. Przedmiotem debat rad departamentu czy powiatu były wszystkie sprawy leżące w zakresie dbania „o porządek, spokojność i bezpieczeństwo”. Odegrały one dość znaczną rolę w ożywieniu społeczno-politycznym w Księstwie, przejmując niejako rolę sejmików w dawnej Polsce, które – według konstytucji – pełniły tylko funkcję instytucji elekcyjnych¹⁷.

d) Sądownictwo

Sądownictwo w Księstwie Warszawskim przeszło szczególnie głębokie przeobrażenia w porównaniu z ustrojem sądownictwa w dawnej Polsce. Konstytucyjne zrównanie wszystkich wobec prawa i sądu przyniosło zniesienie sądownictwa stanowego, w tym dominialnego. Od kandydatów na urzędników i sędziów zaczęto wymagać fachowych kwalifikacji. Dożywotnie mianowanie sędziów przez króla było gwarancją niezawisłości sędziowskiej. Sędziów pokoju, od których nie wymagano prawniczych kwalifikacji, mianował król z potrójnej listy kandydatów przedstawionych przez sejmiki powiatowe. Utworzono odrębne sądy w sprawach cywilnych i karnych. W sprawach karnych sądziły: sądy policji prostej, gdzie sądził jednoosobowo podsedek (wykroczenia); sądy policji poprawczej, po dwa lub trzy w każdym departamencie (występki); sądy sprawiedliwości kryminalnej, po jednym na dwa departamenty (zbrodnie i apelacje od wyroków niższych sądów). W sprawach cywilnych orzekały sądy pokoju, utworzone w powiatach i miastach; trybunały cywilne I instancji, utworzone w każdym departamencie; sąd apelacyjny, jeden na całe Księstwo. Sądem kasacyjnym od ostatecznych wyroków karnych i cywilnych była Rada Stanu.

¹⁷ Rosner, *Pierwsze sejmiki w Księstwie Warszawskim. Przygotowania do sejmu 1809 roku*, [w:] *Parlamentaryzm i prawodawstwo przez wieki*, Kraków 1999, s. 104.

Uwagi końcowe

Konstytucję Księstwa Warszawskiego uznać można za wzorcowe urzeczywistnienie napoleońskiej myśli prawno-ustrojowej. Zawierała bowiem w sobie kwintesencję bonapartyzmu: osobiste rządy monarchy oparte na fachowej, scentralizowanej biurokracji, z bardziej dekoracyjną niż rzeczywistą funkcją parlamentu. Mimo że był to system obcy polskiej tradycji parlamentarnej, społeczeństwo polskie ze zdumiewającą łatwością przystosowało się do nowych warunków ustrojowych. Złożyło się na to wiele czynników: silne odczucie braku własnego państwa, pozbycie się twardych rządów pruskich czy wreszcie nadzieje na odzyskanie pełnej niepodległości.

Najważniejsze jednak było to, że aparat państwowy stał się strukturą w pełni narodową. Księstwo Warszawskie zostało uznane za faktyczną kontynuację państwowo-prawną dawnej Polski. Ustawodawstwo napoleońskie, w szczególności prawo cywilne, w swej wymowie antyfeudalne, nie przystawało niekiedy do warunków społeczno-gospodarczych ziem polskich. Humanitarne zniesienie poddaństwa, w sytuacji dominującej roli gospodarki pańszczyźnianej, stało się dla chłopstwa swoistym *privilegium odiosum*. Wiele norm pozostało na papierze, gdyż nie liczyły się one ze specyfiką polskiej mentalności, jak np. laickie prawo małżeńskie. Przy rozwiązywaniu wielu kwestii szczegółowych dochodziło niekiedy do utrzymania prawa pruskiego czy też nawrotu do dawnego prawa polskiego. Ustawodawstwo napoleońskie nie przeobraziło zatem gruntownie stosunków społecznych na ziemiach polskich, ale niewątpliwie wpłynęło na proces demokratyzacji społeczeństwa, szczególnie widoczny w prawie wyborczym i systemie sądownictwa.